

APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE OS EFEITOS DA SÚMULA VINCULANTE

Paulo André Benz

Bacharel em Direito pela UFRN, Assessor de Juiz Federal em Natal/RN

Aluno da Escola Superior de Magistratura do RN

I - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Atualmente, fala-se com grande frequência nos meios jurídicos, da súmula vinculante. Mesmo assim, ainda é uma figura jurídica desconhecida. Muitas vezes, temos comentários de forma aleatória, e o desconhecimento acerca do assunto é reforçado pela dificuldade em obter informações concretas sobre o tema.

Artigos há, e interessantes, mas nem a todos acessíveis, assim como difícil de encontrar, têm-se mostrado a informação acerca do projeto legislativo que instaura em nosso arcabouço jurídico a súmula de efeito vinculante.

Longas discussões têm sido travadas entre os grandes nomes do panorama jurídico nacional, havendo severas divergências a respeito. Serve de exemplo nossa Corte Suprema, onde dois presidentes que se sucederam têm entendimentos diametralmente opostos. O Min. Celso de Melo mostra-se radicalmente contrário à positivação de tal instituto, em contrapartida a seu antecessor, Min. Sepúlveda Pertence, ardoroso defensor da idéia.

A despeito de toda divergência que corre campo entre os doutos, a aprovação no Senado, em dois turnos do Substitutivo Jairo Carneiro, - que institui emenda à Constituição, implantando a súmula vinculante - demonstra claramente que a largos passos a vinculação das decisões passa do campo do debate para o campo da realidade, estando, ao que parece, inevitavelmente destinada a fazer parte de nosso texto constitucional e da nossa realidade forense.

Acatada a premissa da iminente positivação, a discussão acerca do cabimento ou não do instituto passa a segundo plano. Surge a partir deste fato um novo leque de questões a serem debatidas e discutidas.

Surge a reflexão sobre qual o verdadeiro alvo da súmula vinculante, se o Judiciário ou a Administração Pública, e de como se dará o sistema recursal com a vinculação das decisões, em caso de descumprimento pelo Poder Público.

II - INTRODUÇÃO HISTÓRICA

Pode-se localizar alguns antecedentes da súmula de efeito vinculante na história do direito brasileiro, como os "assentos", na 2ª Ordenação e nas Ordenações Filipinas, que serviam para manter as decisões dos Juizes sob a tutela do monarca, e que tinham efeito vinculante. Mais recentemente, os "prejulgados" previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, editados pelo Tribunal Superior de Trabalho, que obrigavam os Juizes de Tribunais Regionais e Juntas de Conciliação e Julgamento a decidirem em conformidade com suas proposições¹.

Por fim, temos a Ação Declaratória de Constitucionalidade, cuja eficácia *erga omnes* vincula os Tribunais e Juizes de 1ª instância, instituto consignado no art. 102, § 2º, da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 03, de 17.03.93.

Nosso direito atual traz a presença das súmulas editadas pelos Tribunais, as quais, segundo seu idealizador, não se revestem de obrigatoriedade. Victor Nunes Leal, versando sobre sua criação, colocou claramente que a súmula teria função de repertório oficial de jurisprudência cujo escopo seria o de facilitar o trabalho da justiça, entretanto, despida de caráter vinculativo.²

Em dois outros momentos, foram feitas tentativas de criar jurisprudência obrigatória: em 1946, através da "resolução unificadora da jurisprudência do STF", e no início da década de 70, com a "jurisprudência obrigatória". Em ambas as ocasiões, não lograram êxito as tentativas de aprovação.

1 Antônio Silveira Neto - Súmula de Efeito Vinculante. Internet, TEIA JURÍDICA. O artigo traz uma rica bibliografia para quem pretende aprofundar-se no assunto, mormente nos posicionamentos favoráveis e contrários à súmula vinculante. Sobre os Prejulgados, o autor coloca que "Após o banimento, na fundação da República, desse controle tirânico, modernamente tivemos na Consolidação da Lei do Trabalho de 1943, a figura do Prejulgado, que atribuía ao Tribunal Superior do Trabalho a faculdade de estabelecer "prejulgado" a que ficariam obrigados os Tribunais Regionais e as Juntas de Conciliação e julgamento (§ 1º, do art. 902)".

² Carmen Lúcia Antunes Rocha, em seu artigo sobre Súmula Vinculante, fala sobre a opinião de Victor Nunes Leal da seguinte forma: "Para atingir as finalidades a que se propunha com a adoção das súmulas, é que os seus criadores tiveram o cuidado de dotá-la da condição de 'orientação predominante e segura', mas sem força vinculativa obrigatória e definitiva para todos os órgãos do Poder Judiciário. Esse tem entre as garantias dos indivíduos outorgadas aos magistrados a da independência. Tal garantia é do indivíduo e das instituições democráticas e por isso mesmo não poderia ficar tolhida, atacanhada, talvez mesmo excluída, se não pudesse o juiz interpretar e julgar segundo a interpretação dada a determinada norma de Direito caso submetida à sua competência decisória.

III - A DOCTRINA DO *STARE DECISIS* E A SÚMULA VINCULANTE

Não se fala sobre a súmula vinculante sem mencionar a doutrina do *stare decisis*, mais precisamente o artigo de Edward D. Re, *STARE DECISIS* (in RTJE, Vol 122, Mar.1994), traduzido pela magistrada gaúcha Ellen Gracie Northfleet. Não poderia ser diferente em relação ao presente estudo.

Entretanto, nem sempre parece claro o paralelo que se traça entre a doutrina originada do *common law* e o instituto tupiniquim.

A doutrina do *stare decisis* que é representada por uma abreviatura do brocardo latino *stare decisis et non quieta movere*, que costuma ser traduzido como "mantenha-se a decisão e não se distorça o que foi decidido", não se apresenta com as mesmas características vinculativas de nosso instituto.

Em verdade, o *common law* é sedimentado sobre a interpretação individualizada dos casos, e é mesmo parte de sua superestrutura que as decisões tomem verdadeiro caráter legislativo, dada sua construção jurisprudencial. Apesar disto, as decisões podem ser, segundo a nota da tradutora, vinculativas ou não vinculativas, e em suas palavras:

"As últimas, embora sem força de precedente, podem ter efeito persuasivo sobre as futuras manifestações jurisdicionais. O peso específico das decisões (a hierarquia da corte de que promanam) bem como o peso relativo desses julgados (qualificação de seus prolatores, bem como o fato de derivarem de manifestações unânimes ou apenas, eventualmente majoritárias), faz do sistema um sutil jogo comparativo."

Importa que as decisões na doutrina do *stare decisis* têm antes de mais nada um caráter principiológico, no sentido de *principium*, começo. É a partir do precedente que o julgamento começa a tomar forma, entretanto, cabe ao Juiz verificar se o precedente aplica-se ou não ao caso a ser julgado. Vale salientar o comentário do Professor Brumbaugh, citado por Edward D. Re (ob. cit.) quando afirma que:

Por isso é que Victor Nunes Leal acentuava, em escólios sobre o tema e em citação muitas vezes transcrita, que 'a "súmula" realizou o "ideal do meio-termo, quanto à estabilidade da jurisprudência..., ela ficou entre a dureza implacável dos antigos assentos da Casa da Suplicação, 'para a inteligência geral e perpétua da lei', e a virtual inoperância dos prejulgados. É um instrumento flexível, que simplifica o trabalho da Justiça em todos os graus, mas evita a petrificação, porque a "súmula" regula o procedimento pelo qual pode ser modificada...Firmar a jurisprudência de modo rígido não seria um bem, nem mesmo seria viável. A vida não pára, nem cessa a criação legislativa e doutrinária do Direito. Mas vai uma enorme diferença entre a mudança, que é frequentemente necessária, e a anarquia jurisprudencial, que é descalabro e tormento. Razoável e possível é o meio termo, para que o STF possa cumprir o seu mister de definir o direito federal, eliminando e diminuindo os dissídios da jurisprudência."

"As decisões não são proferidas para que possam servir de precedentes no futuro, mas antes, para solver as disputas entre os litigantes. Sua utilização em casos posteriores é uma decorrência incidental. Uma decisão, conseqüentemente, extrai suas peculiares qualidades de Justiça, solidez e profundidade dos fatos e condições particulares do caso que ela pretendeu adjudicar. Conseqüentemente, para que essa qualidade possa ser transmitida com absoluta acuidade, torna-se às vezes necessário limitar expressamente sua aplicação ao peculiar conjunto de circunstâncias que lhe deram origem".

Com efeito, Antônio Silveira Neto traz em seu artigo sobre a súmula de efeito vinculante, comentário feito por Dalmo Dallari acerca do trabalho do professor norte-americano. Em sua opinião, não se pode extrair do texto que a orientação dos precedentes tenha caráter obrigatório, muito menos que os precedentes vinculem as decisões de outras Cortes. Sua opinião reforça a tônica principiológica dos precedentes judiciais no *common law*.

Ainda no mesmo trabalho, Edward D. Re é definitivo ao ponderar que:

"A doutrina do stare decisis conseqüentemente não exige obediência cega a decisões passadas. Ela permite que os Tribunais se beneficiem da sabedoria do passado, mas rejeitem o que seja desarrazoado ou errôneo. Antes de mais nada é necessário que o tribunal determine se o princípio deduzido através do caso anterior será aplicado".

Desta forma, parece ser razoavelmente distante a realidade que circunda a doutrina do *stare decisis* da que envolve a nossa iminente súmula vinculante. Aqui não se trata de precedente judicial de eficiência principiológica, mas sim de uma força vinculante obrigatória, que na opinião de Carmen Lúcia Antunes Rocha não terá apenas força de lei, mas em verdade gozará de força de norma constitucional, somente podendo ser modificada pelo Poder Legislativo por Emenda Constitucional.

IV - O PROJETO BRASILEIRO

Dois projetos tramitam no Congresso, buscando criar o vínculo para com as decisões de Tribunais de superior instância. O primeiro altera os arts. 478 e 479 do Código de Processo Civil, e o outro consiste em projeto de Emenda Constitucional de nº 96/92, cuja minuta é colacionada no artigo da Prof^a. Carmen Lúcia Antunes Rocha.

"Art. 98 - O Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo do disposto no art. 107, parágrafo 2º, e os Tribunais Superiores, após reiteradas decisões da questão e mediante voto de três quintos dos seus membros, poderão editar súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário submetidos a sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como proceder a sua revisão ou cancelamento.

§ 1º - A súmula vinculante terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º - A aprovação, alteração ou cancelamento da súmula poderão ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria; pelo Ministério Público da União ou dos Estados; pela União; os Estados ou o Distrito Federal; pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º - Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula vinculante aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação para o Tribunal que a houver editado, ou que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

§ 4º - O reiterado descumprimento de súmula com efeito vinculante, ou a desobediência às decisões de que tratam o parágrafo anterior e o § 2º do art. 106, configurará crime de responsabilidade para o agente político e acarretará a perda do cargo para o agente da Administração, sem prejuízo de outras sanções."

A minuta acrescenta ainda à competência do Supremo Tribunal Federal, regulada no art. 102, I da Constituição, a alínea "r", cujo texto será o seguinte: *"a reclamação para preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões e súmulas vinculantes"*.

V- O ALVO DA SÚMULA VINCULANTE

O principal objetivo da súmula de efeito vinculante, segundo aqueles que lhe são partidários, é desafogar o Judiciário, evitando que sejam levados aos Tribunais

superiores os milhares de processos que hoje lhes chegam, os quais em sua grande maioria tratam de assuntos já julgados por estes eles, ou seja, são processos repetitivos.

A vinculação, nos termos da proposta, dar-se-á em relação aos órgãos do Poder Judiciário submetidos à sua jurisdição, à Administração Pública direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dá-se assim à súmula vinculante, verdadeira força de lei.

A despeito das críticas levantadas a essa ruptura da ancestral divisão dos poderes, pelos opositores do emergente instituto, dando-se ao Poder Judiciário um espaço legiferante, em verdadeira substituição ao Poder Legislativo constituído (o que não nos é de todo estranho, já que o Executivo legisla com fervor através das Medidas Provisórias), reside no caráter obrigatório, na força de lei que se prestará à nova súmula, aquela que me parece a maior incógnita a respeito do futuro do instituto.

Senão, vejamos. Sabe-se que a grande maioria dos processos que hoje abarrotam as prateleiras dos Tribunais superiores, no que pertine aos processos originários da Justiça Federal, tratam de recursos interpostos pelo Poder Público, União e INSS em maior grau, e demais Autarquias Federais. Sabe-se também que, em grande parte, tais recursos têm caráter meramente protelatório, visto que por serem decisões repetitivas, certamente os advogados da União e os procuradores das autarquias conhecem o posicionamento do Tribunal ao qual dirigem seus recursos, e mesmo sabendo que estes serão improvidos, os interpõem. Qual a orientação que grassa no Poder Executivo para esta inútil e procrastinatória febre recursal?

Façamos um rápido silogismo. Se um processo aforado contra o Poder Público lhe é desfavorável em todas as instâncias percorridas, pode-se dizer que este deixou de cumprir com alguma obrigação que lhe era imposta por lei.

Se a súmula vinculante alcança o Poder Público (leia-se Executivo) com força de lei, onde está a garantia de que este irá cumpri-la, se não cumpre as próprias leis?

Pode-se argumentar com os efeitos penais previstos no projeto de Emenda Constitucional, com a caracterização do crime de desobediência, no caso de reiterado descumprimento das súmulas. O próprio tipo penal é vago. O que é reiterado descumprimento? Uma vez, duas, cem vezes?

Entretanto, pegue-se um exemplo prático e recente. O Supremo Tribunal Federal deu ganho de causa ao grupo de 11 Servidores federais que pleiteavam o reajuste de 28,86% dado aos militares em 1992, em detrimento dos servidores civis.

No rastro da decisão do Supremo, vários Juízes de primeira instância passaram, sequer havendo sido sumulada a matéria (mesmo nos moldes atuais), a conceder, através do ainda novo instituto da tutela antecipatória, a imediata implantação do reajuste ao salário dos servidores. Efetivamente uma forma de proteger os assalariados, poupando-os de buscar posteriormente, ao fim da instrução do processo, através do pérfido instituto do Precatório Requisitório de Pagamento, os valores que já se sabia que lhe seriam devidos.

Com efeito, uma decisão judicial merecedora de cumprimento. Entretanto, apesar das várias decisões favoráveis aos servidores, nenhum teve seu salário majorado em virtude destas decisões, e ao que me conste, a despeito do descumprimento de ordem judicial, nenhum preposto ou mandatário do Poder Público foi penalizado por tal desídia.

Apenas o reconhecimento, por parte do Governo Federal, do direito dos seus servidores ao prefalado reajuste, através da edição da MP1775, convertida na MP 1812 e suas reedições, ocasionou a pretendida reposição salarial e o parcelamento dos atrasados através de acordo.

Mais. Como reação à antecipação da tutela jurisdicional, o Executivo editou a Medida Provisória nº 1570 (e suas reedições), limitando o poder do Judiciário na concessão de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública.³ Tal medida não vinha sendo cumprida de pleno pelos Juízes, que a consideravam inconstitucional, até o advento da concessão de medida liminar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 4-6, que considerou constitucionais as vedações impostas à concessão de medidas liminares contra a Fazenda Pública, mormente as que tratassem de acréscimos vencimentais. É de ressaltar, conforme já mencionado anteriormente, o efeito vinculante desta decisão.

Assim, funda-se o temor a respeito da efetividade a ser alcançada com a vinculação das decisões.

Será que o poder público irá cumprir a sua parte, obedecendo aos ditames das súmulas, ou os seus efeitos vincularão apenas aos juízes?

Vale ressaltar que sempre que se atenta aos argumentos daqueles que defendem o instituto nascituro, exala nas entrelinhas um suave aroma de pecado, aquele em que se reconhece que há algumas falhas e mesmo que se viola certos princípios, como o da divisão de poderes (ao menos), mas que o objetivo a ser alcançado, de alguma forma justifica tais circunstâncias.

Mais. Está previsto que cabe ao Tribunal de origem julgar as reclamações a respeito do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula.

Não seriam as reclamações o novo tormento dos Tribunais?

Não configuram as reclamações recurso no sentido estrito, mas podem, se houver a tão conhecida desobediência dos ditames legais por parte do poder público, tomar a forma de verdadeira avalanche, a exemplo do que está ocorrendo com o agravo de instrumento após a reforma do Código de Processo Civil de 1994.

Novamente assoma a dúvida quanto ao efetivo alvo da vinculação.

³Para saber mais sobre a posição de alguns Juízes sobre a limitação das medidas liminares, ler "*Inconstitucionalidade das Normas Impeditivas de Liminares*, Francisco Barros Dias, in Revista de Processo, nº 59/134"; "*A limitação às liminares: violação à lei maior*, Luis Alberto Gurgel de Faria, <http://www.teiajuridica.com/liminar.htm>" e "*Há Juízes em Brasília - A inconstitucionalidade do art. 2º da MP nº 1570*. Emerson Maia Damasceno, <http://teiajuridica.com/mp1570.htm>".

Na prática, a súmula como hoje é conhecida, embora sem efeitos vinculantes, funciona como verdadeira bússola para os magistrados. Muitos ressaltam seus entendimentos pessoais e curvam-se às decisões dos Tribunais superiores para evitar o prolongamento infrutífero das lides, evitando criar nos jurisdicionados a esperança de vencerem a demanda, quando se sabe que em grau de recurso serão vencidos.

No tocante à criminalização do descumprimento da decisão vinculante, o Prof. Ivan Lira, Juiz Federal, embora a considere dispicienda em relação aos magistrados, não recusa a criação de nova figura penal, vez já ser possível incriminar um Juiz por crime de prevaricação.⁴

Resta tomar a opinião daqueles que deverão dar cumprimento às decisões vinculantes no âmbito administrativo, para saber se efetivamente se dispõe a tal.

É desta forma que se exprime a dúvida sobre o verdadeiro alvo atingido pela súmula vinculante, se o Judiciário e a Administração Pública ou se apenas ao primeiro será dado ceder obediência. Resta aguardar para ver se o vindouro instituto obterá sucesso na sua empreitada de fornecer maior celeridade ao Judiciário, e de diminuir drasticamente a quantidade de processos repetitivos que alcançam os Tribunais superiores.

Merece ainda ser analisada a hipótese inversa ao descumprimento da súmula por parte do Poder Público, qual seja a prevista no § 3º da nova redação do art. 98, quando a administração pública aplicar indevidamente a decisão, de forma extensiva. O texto legal prevê a reclamação ao Tribunal que houver editado a súmula.

Hoje a interpretação errônea da lei pela administração pode ser corrigida através de mandado de segurança, a ser impetrado na sede onde atua a autoridade coatora. Em virtude da força de lei dada à decisão vinculante, sua interpretação errônea configuraria ato coator passível de ser sanado na sede da autoridade, ou deveria ser atacado - o ato arrimado em interpretação equivocada de súmula - através de reclamação?

⁴No artigo denominado "Decisões Vinculantes", o Prof. Ivan Lira de Carvalho coloca a questão da criminalização do descumprimento da seguinte forma "*A elevada missão de distribuir justiça, no instante em que o juiz é o próprio Estado, posto que integrante de um dos poderes deste, não compadece ameaças ou ralbamentos prévios, ainda que editados no corpo da Constituição. Pela magnitude da atividade judicante e pela respeitabilidade que os juizes devem ostentar perante os jurisdicionados, acho perfeitamente desprezível a inserção, no texto legal, de ameaças de prisão ou de outras sanções negativas para os casos concretos de desatenção às súmulas vinculantes. Entretanto, não posso olvidar que o juiz, como servidor público lato sensu que é, está exposto ao cometimento de crimes contra a administração pública, máxime o de prevaricação. Assim, quando um juiz de inferior instância recebe um julgado do tribunal que lhe é superior e deixa de a ele dar cumprimento ao argumento de que por exemplo 'não concorda com a posição doutrinária desposada pela corte', estará agindo criminosamente, imbuído de sentimento pessoal (CP. Art. 319). Acho que quanto a isso não há dúvida (...) E por qual razão o magistrado de instância inferior cumpre uma decisão isolada, sem opor discussões, e terá receios de cumprir um conjunto sumulado de decisões?(...) E se é sabido que o juiz pode perfeitamente ser sujeito ativo do crime de prevaricação, previsto há mais de meio século no Código Penal, por que haveria de recusar a possibilidade de ser também sujeito ativo se semelhante prática delituosa em um novo diploma legal?"*

Na hipótese de ser o ato corrigido por reclamação, esta só seria admissível perante o Tribunal originário. Nisto poderia residir um entrave ao acesso da população à efetiva prestação jurisdicional. Certamente é mais difícil buscar a tutela do Poder Judiciário na sede dos Tribunais superiores do que na comarca ou no máximo na capital da Seção Judiciária do Estado onde o jurisdicionado reside.

VI - CONCLUSÃO

Desta forma, parece ainda necessário o aprofundamento das questões atinentes à efetividade do acesso à justiça perante a nova figura que se avulta, para que se obtenha o resultado pretendido, qual seja, o de tornar a Justiça mais acessível e célere, visando à melhoria da prestação jurisdicional. Em última instância, as atuais reformas do Judiciário objetivam melhor atender ao cidadão; portanto, colaborar para a obtenção de sua plena cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Marco Antônio de. Anotações sobre o efeito vinculante, RT 735/100.
- CARVALHO, Ivan Lira de. Decisões Vinculantes, Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil, ano 15, nº 54. São Paulo. mar/abr 97.
- SILVEIRA NETO, Antônio. Súmula de efeito vinculante, <http://www.elogica.com.br/users/laguimar/sumula/htm>.
- SLAIBI FILHO, Nagib. Notas sobre a Súmula Vinculante no Direito Brasileiro, <http://www.elogica.com.br/users/laguimar/sumvinc.htm>.
- RE, Edward D. Stare decisis, tradução Ellen Gracie Northfleet, RTJE, vol 122 - mar/1994.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Sobre a Súmula Vinculante, <http://www.teiajuridica.com/sumvinc.html>.